

Política social y transferencias monetarias en América Latina

Dr. Ernesto Aldo Isuani*

Resumen

El artículo revisa los aspectos principales de la situación social de la región y al mismo tiempo afirma que el gasto público social se incrementa a pesar de las políticas de privatización. Adicionalmente se evalúa la las políticas sociales focalizadas con la conclusión de que representan una gran parte del gasto social total. Además en este contexto surgieron programas de mantenimiento de los ingresos en varios países vinculado a distintas clasificaciones de las condiciones de elegibilidad. Finalmente el lector encuentra algunas propuestas de políticas para el mejoramiento de las condiciones sociales en la región.

Palabras claves

Políticas sociales, Gasto Social, Ingresos, desempleo

Summary

The article look over main aspects of the social situation in the region and at the same time asserts that public social expenditures grew in spite of the fact of privatization policies. In addition, targeted social policies are assessed and the con-

* Profesor titular en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), en la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la misma Universidad, y en la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (UdeSA). Es investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina. Se desempeñó como director adjunto de UNICEF Argentina y como secretario de Desarrollo Social en el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación. Ha publicado artículos en libros y revistas especializadas sobre el Estado de Bienestar y los sistemas previsional y de salud. Es licenciado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), Argentina, y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos.

clusion is that represented almost an insignificant portion of social expenditures. Besides, In this context, income maintenance programs have emerged in several countries, tied to different sort of eligibility conditions. Finally the reader could find some policy proposals to improve social conditions in the region.

Keywords:

Social policies, Social Expenditure, Income, Unemployment

1. Aspectos históricos de la Política Social Latinoamericana

Es posible ordenar las etapas que atravesó la política social de la región latinoamericana introduciendo una periodización que descansa en los principios básicos que inspiraron el surgimiento y evolución de la política social en Occidente. Así, el siglo XIX estuvo dominado por una acción estatal inspirada en la beneficencia, cuyos rasgos centrales eran la atención de los denominados “pobres merecedores” (*deserving poors*), aquellos pobres que no estaban en condiciones de participar del mercado de trabajo: huérfanos, discapacitados, viudas y ancianos, entre otros grupos pertenecientes a estratos pobres, recibían alguna ayuda estatal, generalmente administradas por organizaciones que hoy llamaríamos de la sociedad civil. En esta modalidad de la política social, el Estado no tenía obligación de suministrar la asistencia y el beneficiario no tenía derecho a recibir la misma. Se trataba simplemente de un acto estatal “gracioso” y el apoyo a los pobres merecedores se combinaba con medidas punitivas para los otros pobres que pudiendo trabajar no lo hicieran (Polanyi 1957), (Piven y Cloward 1971).

A partir de fines del siglo XIX surgió un nuevo enfoque que iba a dar respuesta a las necesidades de aquellos pobres que la beneficencia había dejado de lado: esto es, los trabajadores. Surgía el seguro social destinado a cubrir riesgos biológicos o laborales y se basaba en un sistema de financiamiento donde trabajadores, empleadores y Estado eran sus aportantes. El surgimiento de este enfoque se atribuyó al canciller alemán Otto von Bismarck y tuvo como telón de fondo el recrudecimiento del conflicto social protagonizado por radicalizadas organizaciones obreras que representaban en aquel momento una seria amenaza al orden social prevalente (Flora y Heidenheimer 1982).

Finalmente, a partir de la segunda posguerra una tercera mirada de la política social emerge en Europa, basada en el concepto de ciudadanía. En este esquema, los servicios sociales son brindados a todos los habitantes de una sociedad determinada (son “universales”), el acceso suele ser gratuito y el financiamiento de los mismos está basado en el sistema impositivo vigente. El Servicio Nacional de Salud (National Health Service) del Reino Unido fue el arquetipo de esta modalidad de la política social.

Cada nueva modalidad que fue surgiendo en estos dos siglos de evolución de la política social no implicó la desaparición de la previa sino que se agregó a las otras

y permitió que desde la segunda posguerra en adelante, ellas coexistieran en proporciones variables de acuerdo a la sociedad en cuestión. Así estos tres principios básicos (discrecionalidad, contribución y ciudadanía) que estructuran los estilos de intervención estatal en los procesos de distribución, aunque nacidos en distintos momentos históricos, suelen coexistir cual capas geológicas en muchas sociedades contemporáneas. Por ejemplo, los países de Europa continental con vasto desarrollo de programas contributivos de seguridad social poseen también programas de asistencia social propios del principio discrecional. Los países anglosajones con tradición de programas discrecionales (“means tested”) tienen seguros sociales contributivos bismarckianos (por ejemplo Estados Unidos) o, como el Reino Unido, desarrollaron además un sistema de salud pública asentado sobre el principio de ciudadanía.

En América Latina el desarrollo de la política social siguió en términos generales este derrotero. El siglo XIX estuvo dominado por las prácticas benéficas y a principios del siglo XX en los países del sur de Sudamérica (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) comenzaba a desarrollarse el seguro social para trabajadores urbanos mientras que a mediados del siglo, hacían lo propio los países del norte de Sudamérica, América central y México.

También el siglo XX fue testigo del desarrollo de áreas de la política social vinculadas al concepto de ciudadanía, es especial en el sector educativo, donde surgieron en varios países en forma temprana, sistemas educativos públicos de enseñanza básica, financiados por impuestos generales. También hacia mediados del siglo surgieron y se expandieron sistemas de salud pública bajo la misma modalidad.

De esta forma a finales del siglo XX la región había experimentado la adopción de los tres principios en combinaciones variables en cada uno de los países, pero con un predominio del principio contributivo del seguro social para trabajadores formales, otorgándole a la región el tinte conservador-corporativo (Esping-Andersen 1990) que caracteriza a los países de Europa Continental y de la cual América Latina hereda sus rasgos principales.

2. Sociedad y Política Social en los Noventa

En la región se operaron drásticas transformaciones en la última década del siglo XX. Puede decirse que, a partir de aquel momento, la economía funciona bajo un sistema caracterizado fundamentalmente por la liberalización del comercio exterior, la desregulación de mercados, la flexibilización de las relaciones laborales y la privatización de empresas públicas.

Este gran cambio en la economía fue acompañado por una profunda transformación de la sociedad. La “nueva cuestión social”, esto es, el fenómeno de la **exclusión social**, se expresó fundamentalmente en la crisis de la sociedad salarial, o el fin de la promesa keynesiana de que en algún punto en el futuro todos seríamos asalariados del sector formal de la economía y estaríamos protegidos por la seguridad social. Y aunque una sociedad de asalariados socialmente protegidos no era preci-

samente una realidad próxima a ser conquistada, el proceso general observado en la segunda mitad del siglo XX parecía marchar en esa dirección. Contrariamente, la reversión no coyuntural de esta tendencia desde fines del siglo pasado se tradujo en altos niveles de desempleo y subempleo, en la precarización laboral, en altos niveles de pobreza y en una mayor regresividad en la distribución del ingreso.

De acuerdo a información proporcionada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT 2004) la tasa de desempleo abierto se incrementó en la región en forma incesante, pasando del 5,7% en 1990 a 11,3% en 2003, como puede apreciarse en el cuadro 1. Analizando la serie a nivel de países vemos que solo fueron excepción a este aumento del desempleo, El Salvador, Panamá y República Dominicana.

Pero este aumento de la desocupación no es el único problema de gravedad en el mercado de trabajo latinoamericano. También creció significativamente el grupo de trabajadores en el sector informal, o en otras palabras, privados de protección legal y de los beneficios de la seguridad social. El sector de trabajadores en el mercado informal creció desde el 42,8% en 1990 al 46,7% en el 2003 según puede observarse en el cuadro 2. Aquí también se aprecia que la informalidad afecta en mayor medida a las mujeres: la mitad de ellas se desempeñaban en el mundo de la informalidad en el año 2003.

CUADRO N°1

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: DESEMPLEO ABIERTO URBANO. 1990-2003

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Argentina	6,1	5,9	7,0	9,3	12,2	16,4	17,3	14,9	12,9	14,3	15,1	17,4	19,7	17,3
Bolivia	7,2	5,9	5,5	5,9	3,1	3,6	4,0	4,3	4,1	7,2	7,5	8,5	8,7	9,2
Brasil	4,3	4,8	4,9	5,4	5,1	4,6	5,4	5,7	7,6	7,8	7,1	6,2	11,7	12,3
Chile	7,4	7,1	6,2	6,4	7,8	6,6	5,4	5,3	6,4	9,8	9,2	9,1	9,0	8,5
Colombia	10,5	10,2	10,2	8,6	8,9	8,8	11,2	12,4	15,2	19,4	17,3	18,2	17,6	16,7
Costa Rica	5,4	6,0	4,3	4,0	4,3	5,7	6,6	5,9	5,4	6,2	5,3	5,8	6,8	6,7
Ecuador	6,1	8,5	8,9	8,3	7,1	6,9	10,4	9,2	11,5	15,1	14,1	10,4	8,6	9,8
El Salvador	10,0	7,5	6,8	...	7,0	7,0	5,8	7,5	7,6	6,9	6,5	7,0	6,2	6,1
Honduras	6,9	7,1	5,1	5,6	4,0	6,6	6,6	5,2	5,8	5,2	...	6,3	5,9	7,4
México	2,8	2,7	2,8	3,4	3,7	6,2	5,5	3,7	3,2	2,5	2,2	2,4	2,7	3,3
Nicaragua	7,6	...	14,4	17,8	17,1	16,9	16,0	14,3	13,2	10,7	9,8	11,3	12,1	10,1
Panamá	20,0	20,0	18,2	15,6	15,8	16,4	16,9	15,4	15,6	13,6	15,3	17,0	16,4	15,6
Paraguay	6,6	5,1	5,3	5,1	4,4	5,3	8,2	7,1	6,6	9,4	10,0	10,8	14,7	11,2
Perú	8,3	6,0	9,4	9,9	8,8	7,1	7,2	8,6	6,9	9,4	7,8	9,2	9,4	9,4
Republica Dominicana	...	19,6	20,3	19,9	16,0	15,8	16,7	16,0	14,4	13,9	13,9	15,6	16,1	17,0
Uruguay	8,5	8,9	9,0	8,4	9,2	10,3	11,9	11,4	10,1	11,3	13,6	15,3	17,0	16,9
Venezuela	11,0	10,1	8,1	6,8	8,9	10,3	11,8	11,4	11,3	15,0	13,9	13,3	15,9	18,0
A. Latina	5,7	5,6	5,7	6,3	6,6	7,4	7,9	7,5	8,1	8,9	8,2	8,3	10,9	11,1

Fuente: OIT (2004)

CUADRO N° 2
 América Latina y El Caribe:
 Estructura del Empleo Urbano. 1990-2003

País / Año	Sector informal				Sector formal			
	Total	Trabajador independiente	Servicio doméstico	Micro empresas	Total	Séctor público	Pequeñas, medianas y grandes empresas privadas	
América Latina								
1990	Total	42,8	22,2	5,8	14,7	57,2	14,4	42,9
	Hombres	39,4	21,6	0,5	17,3	60,6		
	Mujeres	47,4	23,2	13,8	10,4	52,6		
1995	Total	46,1	24,0	7,4	14,8	53,9	15,3	38,6
	Hombres	42,7	23,9	0,8	18,0	57,3		
	Mujeres	51,0	24,1	17,0	9,9	49,0		
2000	Total	46,9	24,6	6,7	15,6	53,1	13,3	39,8
	Hombres	44,5	25,3	0,6	18,6	55,5		
	Mujeres	50,3	23,7	15,4	11,2	49,7		
2002	Total	46,5	23,9	6,8	15,8	53,5	13,9	39,7
	Hombres	44,3	24,7	0,7	18,9	55,7		
	Mujeres	49,4	22,8	15,2	11,3	50,6		
2003	Total	46,7	23,6	7,0	16,1	53,3	13,8	39,5
	Hombres	44,1	24,0	0,7	19,3	55,9		
	Mujeres	50,1	23,2	15,5	11,4	49,9		

Fuente: OIT (2004)

También la pobreza tuvo un comportamiento preocupante. De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina, la proporción de personas en situación de pobreza en el periodo 1980-2002 creció del 40.5% al 44% y los indigentes de 18,6% a 19,4% (ver cuadro 3). Estos porcentajes adquieren mayor dramatismo si se traducen en números absolutos ya que el número de pobres creció en aquel periodo de 136 millones a 221 millones y el de indigentes lo hizo de 62 a 97 millones (cuadro 4).

CUADRO Nº 3

AMERICA LATINA: INCIDENCIA DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA 1980 - 2002						
Porcentaje de personas						
	Pobres			Indigentes		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	40.5	29.8	59.9	18.6	10.6	32.7
1990	48.3	41.4	65.4	22.5	15.3	40.4
1997	43.5	36.5	63.0	19.0	12.3	37.6
1999	43.8	37.1	63.7	18.5	11.9	38.3
2000	42.5	35.9	62.5	18.1	11.7	37.8
2001	43.2	37.0	62.3	18.5	12.2	38.0
2002	44.0	38.4	61.8	19.4	13.5	37.9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2004)

CUADRO 4

AMERICA LATINA: INCIDENCIA DE LA POBREZA E INDIGENCIA 1980-2002						
Millones de Personas						
	Pobres			Indigentes		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	135.9	62.9	73.0	62.4	22.5	39.9
1990	200.2	121.7	78.5	93.4	45.0	48.4
1997	23.8	125.7	78.2	88.8	42.2	46.6
1999	211.4	134.2	77.2	89.4	43.0	46.4
2000	207.1	131.8	75.3	88.4	42.8	45.6
2001	213.9	138.7	75.2	91.7	45.8	45.9
2002	221.4	146.7	74.8	97.4	51.6	45.8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2004)

Por último, las sociedades latinoamericanas contemporáneas están sujetas a un aumento constante de la desigualdad que se expresa en el terreno de la propiedad, del consumo, del poder, del conocimiento y de las posibilidades culturales, entre otros aspectos. De esta manera, la crecientemente desigual distribución del ingreso plantea un horizonte adverso para la ilusión de una sociedad igualitaria que guía a buena parte de la humanidad desde la revolución francesa. Algunos estudios sobre América Latina intentan ilustrar este proceso y relevar sus determinantes. Dos de ellos son un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID 1998) y el informe anual de la CEPAL sobre la situación social regional (CEPAL 1997) y ambos muestran a América Latina como una región de alta y creciente desigualdad.

El estudio del BID, basado en encuestas de hogares plantea que el 5% más rico de la población latinoamericana y del Caribe disponía del 25% del ingreso y el 10% más rico se apropiaba del 40% del mismo. En el sudeste asiático el 5% más rico recibe el 16% de los ingresos y en los países industrializados el 13%.

Mientras tanto el 30% más pobre recibe en nuestra región el 7,5% y en los países industrializados alcanza el 13%.

El coeficiente de Gini (clásico indicador de desigualdad en los ingresos) tiene un valor mínimo de 0,43 para Uruguay y un máximo de 0,59 para Brasil. Para tener una perspectiva, el rango de variación de este coeficiente en 100 países para los que había información disponible, es de 0,25 a 0,60; de esta manera los coeficientes de los países de la región se encuentran en la zona de mayor desigualdad del rango de variación mundial.

El estudio de la CEPAL, plantea la importancia del patrimonio adquirido y de los contactos asociados al mismo, en la reproducción y ampliación de la desigualdad. La transmisión generacional del patrimonio, de los contactos y de la mayor y mejor educación aparecen como factores centrales del fenómeno de la desigualdad.

En el contexto de la situación social cuyos rasgos generales acabamos de trazar, tres estrategias centrales impulsadas fundamentalmente por los organismos de crédito multilaterales para reformar los sistemas de política social acusados de inequitativos e ineficientes, alcanzaron amplia difusión en la región. Dichas estrategias fueron la focalización, la descentralización y la privatización.

El argumento central respecto a la focalización era que el modelo de política social instaurado a partir de la segunda posguerra no había tenido en América Latina la capacidad de atender a los sectores más pobres y había sido aprovechado básicamente por los sectores obreros organizados sindicalmente y por las clases medias urbanas. Basándose fundamentalmente en el desempeño de la seguridad social, mostraba como los sectores de menores ingresos no poseían ni cobertura previsional ni protección contra la enfermedad. En consecuencia, para lograr mayor equidad social y llegar efectivamente a los más pobres, debía remodelarse el edificio de la política social. La focalización del gasto público en dichos sectores sería la herramienta que produciría esta transformación.

Como los sectores medios y de trabajadores organizados sindicalmente eran los principales beneficiarios de la política social, para liberar recursos que pudieran ser asignados a los más pobres, aquellos debían comenzar a pagar total o parcialmente por los servicios sociales que consumían. La privatización aparecía así como la contracara de la focalización, liberando recursos para ésta y complementando su labor en pos de mayor equidad.

Finalmente, la descentralización contribuiría a la mayor eficiencia y eficacia del gasto social, en la medida en que acercaría la gestión al beneficiario, haciendo que éste asumiera un mayor control sobre la calidad de los servicios.

Nos detendremos en analizar la primera de estas estrategias: la Focalización.

Quizás la mejor expresión de intentos de focalización en materia de programas sociales fue la proliferación en los noventa, de los denominados fondos de emergencia, de desarrollo o de inversión social. Bolivia fue uno de los países que estableció primero uno de estos fondos y rápidamente surgieron también en Honduras, Chile, Panamá, Venezuela, etc.

Estos fondos desarrollaron diversos tipos de acciones como vigilancia nutricional, apoyo alimentario, acciones sanitarias y programas de generación de ingresos. Si bien la idea del fondo no es una novedad, ya que la existencia de instancias públicas cuyos recursos están destinados a poblaciones de bajos recursos son de antigua data, esta nueva generación de fondos apareció para posibilitar un manejo más eficiente de los recursos disponibles. De esta forma, los fondos financiaron programas tanto públicos como no gubernamentales destinados a la población en situación de pobreza e implicaron un rechazo de las instituciones y modalidades convencionales para brindar servicios sociales. Es quizás por esta razón que no fueron asignados a los ministerios denominados “sociales” sino que fueron dotados de gran autonomía política y financiera en relación al resto de la estructura burocrática y algunos dependían directamente de la máxima autoridad política. Aún más, tal era la desconfianza hacia el aparato estatal y sus procedimientos que en algunos casos la ejecución de las actividades era encargada a empresas privadas.

En el caso argentino las políticas focalizadas alcanzaron en la década del noventa un elevado nivel de institucionalización y centralidad entre las políticas sociales estatales. En 1994 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SDS), principal organismo para el diseño e implementación de las políticas focalizadas contra la pobreza. En 1995, la SDS pone en marcha el Plan Social del Gobierno Nacional, cuyo objetivo enunciado fue realizar un ejercicio de planificación estatal del gasto público social (Secretaría de Desarrollo Social 1995). Entre otras consideraciones, el Plan Social declaró un conjunto de principios básicos orientadores de la gestión:

- Focalización de los programas sociales específicos.
- Integralidad de las múltiples acciones sobre las poblaciones objetivo que a lo largo del tiempo se complementan en el ataque de la pobreza.
- Sustentabilidad que asegure continuidad en el tiempo y efectividad hasta la consecución de los objetivos fijados.
- Explicitación de objetivos y metas en todos los programas sociales.
- Fortalecimiento de la comunidad a través de la creciente interacción entre el Gobierno Nacional, las organizaciones comunitarias y las municipalidades.

En 1997, existían sesenta programas sociales en el ámbito nacional, que dependían de nueve ministerios y secretarías diferentes¹. Por lo tanto, una de las características salientes de las políticas sociales de combate a la pobreza en el período fue una alta fragmentación institucional. Es decir, la creación de la SDS no significó la concentración del diseño, del control y/o de la ejecución de los programas sociales en ese organismo.

En el caso brasileño, no obstante la pequeña cantidad de recursos dedicados a los sectores de mayor pobreza, estos se hallaban fragmentados en una enorme cantidad de programas (Draibe y Otros 1995). En relación al amplio conjunto de programas que estaban en vigencia a comienzos de la década del noventa puede señalarse la proliferación de programas alimentarios, de servicios de guardería, programas para discapacitados, apoyo comunitario, generación de ingresos y programas habitacionales. En cuanto a la cobertura de los programas ellos variaban significativamente de uno a otro. No obstante, estaban lejos de llegar al número de pobres que el país poseía y no podría ser de otro modo observando los escasos recursos, comparado con el gasto social total, que estos programas administraban. En síntesis nos encontramos en presencia de proliferación de clientelas y actividades y, por lo general, de relativamente escasos recursos y cobertura.

Quizás el ejemplo más claro de esta fragmentación era la que afectaba a los programas federales de alimentación. Ellos comenzaron a proliferar a partir de mediados de los setenta y dependían de diversos ministerios o secretarías federales, fenómeno que propiciaba la falta de complementariedad entre ellos. En un estudio se señalaba (Medeiros Peliano y Otros 1995) que al final de los años 80 el gobierno federal llevaba a cabo cuatro programas de alimentación y nutrición en cuatro ministerios diferentes y dirigidos prácticamente para la misma clientela. Ellos eran los siguientes: el Programa de Complementação Alimentar (LBA/MBES); el programa de Suplementação Alimentar (INAN/MS); El Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC/SEHAC) y el Programa dos Irmãosinhos (FAE/MEC).

Se sostenía (Draibe y Otros 1995) que existía una creación indiscriminada de programas nuevos que acababan constituyendo un foco de

1 De los 60 programas, 23 dependían directamente de la SDS; 16 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; 6 del Ministerio de Salud y Acción Social; 3 del Ministerio de Cultura y Educación; 3 del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados; 3 del Ministerio de Economía; 2 del Ministerio del Interior; 1 de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales; y 3 eran responsabilidad de los gobiernos provinciales a través de fondos girados directamente y supervisados por la SDS.

Desde el punto de vista funcional, los sesenta programas sociales pueden agruparse en las siguientes áreas temáticas: 19 de empleo y desarrollo productivo; 11 integración social y desarrollo comunitario; 8 de vivienda; 6 programas de alimentación y nutrición; 6 programas de salud; 6 tipos de subsidios personales o institucionales y emergencias sociales; 3 programas de educación.

clientelismo y dilapidación de recursos públicos; existía superposición de programas y clientelas y pugnas entre las entidades responsables. Además la centralización de las compras a nivel federal en los programas alimentarios terminaba favoreciendo la corrupción y la acción de carteles y grupos de presión.

Por otra parte, a esta multiplicidad de acciones llevadas a cabo con recursos del gobierno federal debe sumarse una enorme cantidad de iniciativas que pretendían enfrentar situaciones de carencias sociales llevadas a cabo por parte de los gobiernos estatales y municipales y también por organizaciones privadas. Esto indudablemente, potenciaba la dispersión de esfuerzos, la superposición de acciones y la falta de integralidad de las mismas.

3. Gasto Social en la Región

Existe una impresión bastante generalizada de que las políticas aplicadas en los noventa produjeron un proceso agudo de contracción estatal y en no pocos casos esta impresión refiere a la política social, supuestamente principal variable de ajuste en este periodo. En verdad, esta impresión tiene poco basamento en la realidad ya que el volumen de recursos asignados a la política social no dejó de crecer en los noventa como se desprende de los cuadros 5 y 6 que muestran que tanto como porcentaje de PBI como en términos reales per capita el volumen de recursos asignados por la sociedad al Estado para llevar adelante el gasto social, mostró un crecimiento.

CUADRO N° 5

AMERICA LATINA (17 PAISES): GASTO PUBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB

Pais	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999
América Latina	10.4	11.4	12.1	12.5	13.1
Argentina	17.7	19.2	21.0	19.8	20.5
Bolivia	...	...	12.4	14.6	16.1
Brasil	18.1	17.7	20.0	19.7	21.0
Chile	13.0	13.6	13.6	14.4	16.0
Colombia	8.0	9.4	11.5	15.3	15.0
Costa Rica	15.7	15.3	16.0	17.0	16.8
El Salvador	...	...	3.3	3.8	4.3
Guatemala	3.4	4.1	4.1	4.2	6.2
Honduras	7.9	8.5	7.7	7.2	7.4
México	6.5	8.1	8.8	8.5	9.1
Nicaragua	10.8	10.6	12.6	11.0	12.7
Panamá	18.6	19.5	19.8	20.9	19.4
Paraguay	3.1	6.2	7.0	8.0	7.4
Perú	3.3	4.8	5.8	6.1	6.8
República Dominicana	4.3	5.9	6.1	6.0	6.6
Uruguay	16.8	18.9	20.3	20.9	22.8
Venezuela	9.0	8.9	7.6	8.3	8.6

Fuente: CEPAL (2004)

CUADRO N° 6

AMERICA LATINA (17 PAISES): GASTO PUBLICO SOCIAL PER CAPITA (En dólares de 1997)					
País	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999
América Latina	360	419	466	499	540
Argentina	1211	1447	1583	1576	1687
Bolivia	...	...	121	147	168
Brasil b/	786	765	932	952	1011
Chile	440	538	597	719	827
Colombia	158	195	297	403	381
Costa Rica	476	495	536	568	622
El Salvador	...	...	60	70	82
Guatemala	52	65	66	69	107
Honduras	60	67	59	56	57
México	259	333	358	352	402
Nicaragua	48	44	52	47	57
Panama	497	582	606	653	642
Paraguay	56	114	131	149	132
Perú	69	100	140	158	192
República Dominicana	64	92	100	108	135
Uruguay	888	1095	1248	1358	1539
Venezuela	337	355	287	318	313

Fuente: CEPAL, (2004)

Este mismo fenómeno se dio en los países centrales donde el gasto social se incrementó significativamente en la segunda mitad del siglo XX mientras que el gasto publico global daba señales de estancamiento o aun declinación hacia finales del siglo, como puede verse en el cuadro siguiente.

CUADRO Nº7

Países OCDE	Gasto Social % del PBI			Gasto Publico % del PBI			Gasto Social real per capita (US\$ de 1985)	
	1960	1980	1998	1960	1980	1998	1980	1998
ALEMANIA	18,1	20,3	27,3	32,4	47,9	46,0	2.417	4.303
AUSTRALIA	7,4	11,3	17,8	21,6	31,4	33,2	1.417	3.108
AUSTRIA	15,9	23,8	26,8	35,7	48,1	50,3	2.452	3.799
BELGICA	13,8	24,2	24,5	34,6	58,3	48,0	2.686	3.633
CANADA	9,1	13,3	18,0	28,6	38,8	40,2	1.874	3.331
DINAMARCA	10,6	29,1	29,8	24,8	56,2	54,0	3.296	4.806
ESPAÑA	3,2	15,8	19,7		32,2	40,6	1.166	2.208
ESTADOS UNIDOS	7,3	13,1	14,6	27,2	31,4	30,5	2.008	3.066
FINLANDIA	8,8	18,5	26,5	26,6	38,1	48,1	2.009	3.875
FRANCIA	13,4	22,7	28,8	34,6	46,1	49,9	2.485	4.290
GRAN BRETAÑA	10,2	18,2	21,4	32,2	44,0	37,7	1.849	3.179
GRECIA	7,1	11,5	22,7	17,4	30,4	42,7	677	1.693
HOLANDA	11,7	27,3	23,9	33,7	55,8	43,4	3.076	3.612
IRLANDA	8,7	18,9	15,8	28,0	49,3	32,2	1.154	2.251
ITALIA	13,1	18,4	25,1	30,1	41,9	47,6	1.901	3.428
JAPON	4,1	10,1	14,7	17,5	32,0	34,8	1.019	2.319
NORUEGA	7,8	18,6	27,0	29,9	43,3	46,3	2.252	5.098
NUEVA ZELANDA	10,4	19,2	21,0			39,5	1.984	2.686
PORTUGAL		11,6	18,2	17,0	23,8	39,8	579	1.642
SUECIA	10,8	29,0	31,0	31,0	60,1	55,5	3.612	4.787
SUIZA	4,9	15,2	28,3				2.169	4.559

Fuente: Castles 2004 pág. 25 y 29

¿Que sucedió entonces? El análisis del caso argentino nos permite ensayar una explicación. En el siguiente cuadro vemos la evolución del gasto público argentino por grandes funciones.

Este análisis revela que el gasto estatal en funciones económicas sufrió efectivamente una caída significativa coincidente con un periodo de masiva privatización de empresas públicas y desregulación de actividades económicas. Pero en contra de la impresión generalizada de que también el gasto social tuvo este destino de contracción, esto no solo no se produjo sino que dicho gasto medido en relación al Producto Bruto Interno (PBI) mostró un crecimiento importante. En otros términos, mientras se redujo el compromiso de la sociedad con el gasto público en finalidades económicas, el esfuerzo social relativo volcado en el gasto público social no solo no decayó sino que creció.

CUADRO Nº 8

Argentina: Gasto Público Consolidado 1980-2004
(Promedio quinquenales en % del PBI)

FINALIDAD / FUNCION	1980-84	1985-99	1990-94	1995-99	2000-04
GASTO TOTAL	28,19	32,13	31,27	31,73	31,44
I. FUNCIONAMIENTO ESTATAL	4,62	4,98	5,85	6,08	5,88
Administración general	1,60	2,22	3,01	3,13	2,87
Justicia	0,28	0,43	0,64	0,79	0,84
Defensa y seguridad	2,74	2,33	2,20	2,16	2,17
II. GASTO PUBLICO SOCIAL	12,93	16,83	19,85	20,58	20,29
Educación, cultura y ciencia	2,73	3,57	3,84	4,42	4,57
Salud	3,36	3,88	4,51	4,77	4,65
Agua potable y alcantarillado	0,18	0,16	0,15	0,16	0,11
Vivienda y urbanismo	0,59	0,66	0,55	0,45	0,34
Promoción y asistencia social	0,73	1,04	0,99	1,18	1,30
Previsión social	4,33	6,30	8,18	7,84	7,20
Trabajo	0,51	0,50	0,69	0,91	1,33
Otros servicios urbanos	0,52	0,71	0,95	0,85	0,79
III. GASTO SERV. ECONOMICOS	6,73	7,46	3,64	2,38	2,01
Producción primaria	0,35	0,39	0,27	0,31	0,31
Energía y combustible	2,81	2,55	1,32	0,43	0,35
Industria	0,42	0,31	0,14	0,08	0,06
Servicios	2,38	2,37	1,07	1,11	0,91
Otros gastos	0,75	1,85	0,83	0,45	0,39
IV. SERVICIOS DEUDA PUBLICA	3,91	2,86	1,93	2,68	3,26

Fuente: Isuani 2009

¿Y que sucedió entonces con la aplicación de la estrategia focalizadora durante este periodo? ¿Modificó significativamente el perfil de la política social latinoamericana?. Para juzgar este punto reorganizamos la información anterior de acuerdo a los principios de la política social que enunciamos a comienzos de este trabajo. De los cuadros 9 y 10 surgen con claridad que el gasto social asignado al principio discrecional/asistencial, concepto que engloba a los programas sociales focalizados, a pesar de haber experimentado un crecimiento, no dejó de ser una fracción muy pequeña del gasto social total.

Algo similar sucedió en el caso brasileño. El país asignaba a los diversos sectores de la política social una sustantiva porción de los recursos fiscales y de esta manera, el gasto social consolidado de los niveles de gobierno federal, estadual y municipal alcanzaba el 20% del PIB. Pero por otra parte, los recursos específicamente volcados hacia ellos a través de las acciones de la asistencia social eran una porción extremadamente pequeña del gasto social y no guardaban relación con la magnitud del fenómeno de la pobreza en la sociedad brasilera.

CUADRO N° 9

Estructura del Gasto Social según Principios 1980-2004 (% del PBI)

FINALIDAD / FUNCION	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04
GASTO PUBLICO SOCIAL	12,93	16,83	19,85	20,58	20,29
Otros servicios urbanos	0,52	0,71	0,95	0,85	0,79
PRINCIPIOS					
Ciudadanía					
Educación, cultura y ciencia y técnica	2,73	3,57	3,84	4,42	4,57
Atención pública de la salud	1,11	1,41	1,70	1,88	1,96
Agua potable y alcantarillado	0,18	0,16	0,15	0,16	0,11
Total	4,02	5,15	5,69	6,46	6,64
Contribución					
Obras sociales - Atención de la salud	2,03	2,16	2,20	2,13	2,12
INSSJ y P - Atención de la salud	0,51	0,60	0,88	0,99	0,76
Previsión social	4,33	6,30	8,18	7,84	7,20
Progr. de empleo y seg. de desempleo	0,02	0,02	0,10	0,27	0,78
Asignaciones familiares	0,49	0,49	0,59	0,64	0,55
Total	7,38	9,56	11,94	11,88	11,41
Discrecional/ Asistencial					
Promoción y asistencia social	0,43	0,75	0,72	0,94	1,11
Vivienda y urbanismo	0,59	0,66	0,55	0,45	0,34
Total	1,02	1,41	1,27	1,39	1,45
TOTAL Principios	12,42	16,12	18,90	19,73	19,50

Fuente: Isuani 2009

CUADRO Nº10

Argentina: Estructura del Gasto Social según Principios (%) 1980-2004

PRINCIPIOS	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04
Ciudadanía	32,37	31,95	30,11	32,74	34,05
Contribución	59,42	59,31	63,17	60,21	58,51
Discrecional/ Asistencial	8,21	8,75	6,72	7,05	7,44
TOTAL	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, en base a cuadro 9.

Ello exhibe la incapacidad de la estrategia focalizadora para modificar el perfil del gasto social y evidencia que en la sociedad prevalece una pugna distributiva, donde los sectores de mayor organización y poder (no precisamente los más pobres) no están dispuestos a ceder recurso alguno.

En otros términos, el fracaso de la focalización en transformar el perfil de la política social revela que los sectores más pobres están en inferioridad de condiciones, no solo en la posesión de activos, sino también en la capacidad de organización para demandar y presionar por sus intereses. De esta manera, los sectores sociales mejor organizados, beneficiarios históricos del sistema de políticas sociales, cierran las puertas a cualquier intento de redistribución profunda que los afecte.

En este contexto, incluso un gobierno con fuerte voluntad política redistributiva hacia los más pobres hubiera encontrado grandes resistencias para efectuar una redistribución progresiva.

4. Condicionalidad e Incondicionalidad en las Políticas de Ingreso

La persistencia de una grave situación de exclusión social expresada en problemas de inserción en el mercado de trabajo, pobreza y desigualdad ha provocado un debate sobre el lugar que debieran ocupar las políticas de transferencia de ingresos en la política social latinoamericana.

Uno de los principales elementos de este debate pasa por las ventajas y desventajas de que dichas políticas sean condicionales (sujetas a alguna contraprestación) o simplemente incondicionales.

Respecto a la postura de defensa de un ingreso incondicional, ingreso ciudadano o renta básica, se plantea que la sociedad capitalista contemporánea que pone en vigencia la obligación a trabajar para sobrevivir, es la misma que crecientemente reduce las oportunidades de trabajo y las que existen están sometidas a una profunda precarización. (Gorz 1998) Por esta razón, promueve asegurar un ingreso independientemente de la labor, si alguna, que el individuo

quiera realizar. Esto es, un ingreso incondicional que permita al individuo sobrevivir sin estar obligado a insertarse en el mercado de trabajo.

Para otra corriente defensora del “workfare” (Rosanvallon 1995) cuando la falta de empleo se vuelve estructural y no coyuntural como en la situación presente, el ingreso ciudadano incondicional adquiere las características de un programa de sobrevivencia pero con escasa capacidad de trascender a la esfera del trabajo, fuente principal de identidad y reconocimiento social. Es decir, el ingreso sin la perspectiva del trabajo, se transforma en una forma denigrante de existencia. Para esta perspectiva el excluido no solo sufre en su bolsillo (falta de ingreso) sino también en su identidad (obtenida a través del reconocimiento y la autoestima que produce el trabajo). De esta manera es conveniente otorgar un ingreso siempre que tenga como contrapartida un trabajo y preferiblemente acompañado por el requisito y la posibilidad de capacitarse, creando así mejores condiciones para el desarrollo de individuos y familias.

En relación a este debate, mis conclusiones son las siguientes: no parece haber llegado todavía la posibilidad de total independencia de las personas respecto al mercado de trabajo y de facto, la mayoría de ellas realizan labores que de no mediar la necesidad del ingreso probablemente no realizarían. Puesto en otros términos, solo una muy pequeña fracción de la humanidad puede hoy “expresarse” a través de su trabajo y además obtener un ingreso. La gran mayoría “comienza a vivir” cuando termina su horario de trabajo. En otras palabras, siempre es preferible que el trabajo que se realiza guarde la mayor relación posible con los intereses y capacidades del individuo pero difícilmente el trabajo constituya un placer para la mayor parte de la humanidad. Esta aún no se encuentra en condiciones de liberarse del trabajo-obligación.

En consecuencia si el ingreso ciudadano tuviera un valor que efectivamente permitiera la “liberación” de la carga del trabajo-obligación para poder dar rienda a la propia creatividad, desaparecerían quienes cambiarían trabajo no deseado por salario o quienes asumirían los riesgos del cuentapropismo. Esto claramente no tiene viabilidad en una sociedad capitalista y solo puede ser pensado para una etapa posterior de la humanidad quizás un tanto lejana. Por otra parte a quien no pueda acceder a un consumo básico, la sociedad debe proveérselo y a cambio de este derecho el individuo tiene la obligación de realizar un aporte a la sociedad.

A partir del nuevo milenio comenzaron a proliferar en la región programas de transferencias de ingresos respondiendo a lo que podemos denominar condicionalidades “blandas”; esto es, no demandaban una contrapartida laboral sino que en general exigían fundamentalmente controles educativos y sanitarios a la población beneficiaria.

Principales programas de transferencias condicionadas son el *Programa Bolsa Familia* en Brasil, *el Progreso/Oportunidades* en México, *Chile Solidario*, el *PANES* en Uruguay y el *Jefes/as de Hogar en Argentina*.

a. Brasil: Bolsa Familia

El Programa Bolsa Familia (PBF) se desarrolló en Brasil desde 2003 y constituye el programa de transferencia condicionada de mayor envergadura del mundo. Beneficia aproximadamente a 11 millones de familias de Brasil o 46 millones de personas representando el 25% de la población de Brasil. (Rivera y Otros 2009)

Son beneficiarias del programa las familias con ingresos mensuales inferiores 120 reales per cápita (aproximadamente 60 dólares). Las transferencias varían desde 20 hasta 182 reales, en función del ingreso familiar y del número de hijos hasta los 17 años.

Las familias definidas como muy pobres reciben un beneficio básico de 62 R\$, independientemente del número de hijos; las familias muy pobres y pobres reciben el beneficio variable de 20 R\$ por niño desde el nacimiento de un hijo hasta cuando tenga 15 años, con el límite máximo de 60 R\$ al mes; finalmente, todas las familias incluidas en el PBF reciben una transferencia adicional de 30 R\$ (máximo 60) por adolescente (16 o 17 años) que frecuenta la escuela.

De esta manera el máximo beneficio de R\$ 182 es obtenido por aquellas familias que al menos tienen tres hijos menores de 15 años y 2 hijos de 16 o 17 años. En este caso máximo, dividiendo el monto del beneficio por al menos 6 personas (un jefe/a de hogar y 5 hijos) se obtiene alrededor de 20 reales o 10 dólares por persona por mes. Los pagos se realizan por lo general a las mujeres quienes constituyen 93% de los beneficiarios.

El ingreso de las transferencias implica la aceptación del cumplimiento de ciertas condiciones. Con respecto a la educación, se establece una frecuencia escolar mínima del 85% para todos los niños de edad comprendida entre los 6 y 15 años y del 75% para los adolescentes de 16 a 17 años. En cuanto a salud, es necesario cumplir el calendario de vacunas establecidas para los niños menores de 7 años así como el programa de crecimiento y desarrollo de los niños (visitas médicas de control). Las mujeres embarazadas deben frecuentar un programa pre-natal y las mujeres lactantes de 14 a 44 años el programa de acompañamiento correspondiente. Finalmente, los niños de las familias beneficiarias menores de 15 años en riesgo o retirados del trabajo infantil tienen que asistir como mínimo al 85% de la carga horaria de los servicios socioeducativos establecidos para este grupo.

b. Uruguay: PANES

En Uruguay, el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) surge en el 2005 y puede definirse como un conjunto de medidas o programas de carácter transitorio que apuntaron a paliar la situación de emergencia social provocada por la crisis del 2002. Buscó focalizarse en el primer quintil, en su mayoría son personas en situación de pobreza estructural. (Borraz y Gonzalez 2009)

Para mitigar la pobreza extrema, la nueva corriente de políticas de protección social adopta un esquema donde se prioriza cubrir las necesidades básicas de la población en situación de indigencia a través de transferencias de dinero y/o especies condicionada al cumplimiento de contraprestaciones por parte de los beneficiarios.

La exigencia de contraprestaciones, como la asistencia a centros de enseñanza y la realización de controles médicos, requieren la existencia de suficiente oferta y en condiciones adecuadas para absorber el incremento en la demanda de educación y salud que se produciría como consecuencia de la implementación de este tipo de política social. Por ello, además de incluir el componente monetario, el programa también incorpora elementos para incrementar la capacidad y calidad de la oferta, de modo que el cumplimiento de las nuevas obligaciones pueda ser exigible en la práctica.

La principal herramienta del PANES que estaba constituido por varios programas fue el Ingreso Ciudadano, que es una prestación en dinero por hogar equivalente al valor de la Base de Prestaciones y Contribuciones (Al 1° de Enero de 2005 una BPC era \$1.363; al 1° de Enero de 2006 \$1.482 y al 1° de Enero de 2007 \$1.636.)

El Ingreso Ciudadano fue el programa con mayor participación en el presupuesto del PANES, concentrando dos tercios del mismo, lo que reafirma la idea de que la transferencia de dinero ocupó un rol central en el PANES. La población objetivo definida en base a la Encuesta Continua de Hogares del 2004 representa el 8% de la población mientras que la cobertura es del 10% de la población.

c. México: Oportunidades

El Programa **Oportunidades** fue creado el 6 de marzo de 2002 como una continuación y ampliación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) que estaba en operación desde el año 1997. El programa Oportunidades retoma los principales objetivos de ProgresA y amplía su horizonte de atención a las familias que viven en condiciones de pobreza principalmente con dos acciones adicionales: la atención de las familias que habitan en las zonas urbanas y la ampliación de sus becas educativas hacia los jóvenes que cursan la educación media superior. (Orozco y Hubert 2005)

Oportunidades es una de las principales acciones del gobierno de México para la atención de las familias que viven en condiciones de pobreza. La estrategia de atención es un conjunto integrado de beneficios en materia de educación, salud y alimentación, cuyo fin es el desarrollo de las capacidades de quienes viven en condiciones de pobreza, mediante la entrega de transferencias en efectivo y apoyos en especie bajo los siguientes componentes:

- Becas educativas para facilitar que las niñas, niños y jóvenes cursen la educación básica y media superior; y apoyos para la adquisición de útiles escolares.
- Atención básica a la salud familiar para fomentar la utilización de los servicios de salud bajo un enfoque preventivo que se complementa con la educación para el cuidado de la salud, nutrición e higiene.
- Apoyos monetarios para propiciar la mejora en el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias; y, suplementos alimenticios para los niños y las mujeres durante la maternidad y la lactancia.
- Incentivos económicos diferidos en cuentas de ahorro para que los jóvenes concluyan la educación media superior a través del componente patrimonial Jóvenes con Oportunidades.

Asimismo, como estrategia complementaria, Oportunidades promueve la vinculación de acciones con otros programas sociales, principalmente para lograr que las familias en condiciones de pobreza tengan acceso a mecanismos de ahorro y crédito, educación y capacitación para adultos y mejoramiento de la vivienda, entre otros.

En el año 2003, Oportunidades contaba con un presupuesto equivalente a \$2.3 billones de dólares y una cobertura de 4.2 millones de familias (21 millones de personas). Con ello, el Programa beneficiaba a uno de cada cinco mexicanos.

d. Chile: Chile Solidario

El programa contempla un acompañamiento personalizado a la familia en extrema pobreza por un profesional o técnico especializado y capacitado para la tarea, durante un período de 24 meses, a través de un sistema de visitas periódicas en cada domicilio, donde siguiendo una metodología elaborada para esta tarea, este/a profesional, denominado, "Apoyo Familiar" (AF) asiste a la familia en el proceso de obtención de un cierto estándar de calidad de vida. El AF invita a la familia a incorporarse al programa y suscribe con esta un "Contrato familiar" de compromiso recíproco. Este componente es la puerta de entrada al "Sistema Chile Solidario". (Raczynski 2008)

El beneficio monetario comienza a ser recibido cuando se ha firmado el contrato familiar y da señales de que está cumpliéndolo desplegando esfuerzos en este sentido. Este bono se entrega a la mujer madre o en su defecto a la mujer de mayor edad en el hogar. Solo excepcionalmente se entrega al hombre jefe de familia. Cada familia incorporada al apoyo psicosocial y que colabora en las tareas asociadas a éste recibe mensualmente, por 24 meses, el bono de protección. El valor del bono es de monto decreciente, como se aprecia en las cifras más abajo. Se optó por esta modalidad para incentivar a la familia a mantenerse en el sistema pero no acostumbrarse al bono como una fuente de ingreso permanente. Los valores en CH\$ de 2005 y en dólares americanos promedio de dicho año son:

CH\$ 10.752 (US\$ 19.21) mensual durante los seis primeros meses.

CH\$ 8.192 (US\$ 14.63) mensual entre el 7° mes y el año.

CH\$ 5.632 (US\$ 10.06) mensual entre el mes 13 y el año y medio.

CH\$ 3.930 (US\$ 7.02) mensual por los últimos seis meses.

El bono deja de percibirse si la familia no cumple con las condiciones a que se haya comprometido, situación que debe ser certificada debidamente por el AF correspondiente.

Las 225.000 familias integradas al Sistema, tienen garantizado la asignación de las prestaciones monetarias tradicionales a las que tienen derecho por sus condiciones familiares (composición del hogar y características de sus integrantes). Estas son:

- *Subsidio Único Familiar (SUF)*, para todos los menores de 18 años y mujeres embarazadas. Los menores de 6 años deben asistir al control niño sano en los centros de salud y los en edad escolar (6-18 años) a este sistema. El valor mensual de este subsidio en \$ de 2005 es de \$3.930 (US\$ (US\$7.02)
- *Pensión Asistencial de Vejez (PASIS)*, para todos los mayores de 65 años que no cuentan con previsión social. El valor de este subsidio varía según la edad: \$38.572 (US\$ 68.90) cuando la persona tiene entre 65 y 70 años; \$ 40.238 (US\$ 71.87) cuando tiene entre 70 y 75 años; y 44.960 (US\$ 80.31) cuando tiene mas de 75 años.
- *Pensión Asistencial de Invalidez (PASIS)* a todos los causantes en cada familia. Su valor es de \$38.572 (US\$ 68.90) y se extiende también a las personas con discapacidad mental certificada.
- *Subsidio de Agua Potable y servicio de alcantarillado (SAP)*, que cubre el 100% de la cuenta mensual hasta 15 metros cúbicos de consumo a todas las familias con conexión y medidor de agua potable. El valor mensual de este subsidio varía según región, fluctuando entre \$2.825 y \$7.524 (US\$ 5.05 y US\$13.44, respectivamente).
- *Subsidio por retención escolar* que se paga al final del año escolar a los establecimientos que mantengan como alumnos regulares a los hijos de familias CHS que cursan entre 7mo básico y 4to medio. El valor de este subsidio aumenta con el nivel que cursa el alumno desde \$51.750 (US\$ 92.44) en 7-8vo básico hasta \$124.200 (US\$ 221.85) por alumno que egresa aprobado del 4to medio.
- *Bono de egreso*: otorgado mensualmente por un lapso de 3 años consecutivos a la familia que egresa de los 24 meses de apoyo psicosocial. Tiene un monto equivalente al SUF y al último mes de bono de protección \$3.930 (US\$ 7.02 mensual).

E. Argentina: Jefes/as de Hogar

El programa “*Derecho Familiar de Inclusión Social: Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*”, conocido como Plan Jefes y Jefas de Hogar (JJHH) fue creado en abril de 2002. Los destinatarios de este programa son los jefes o jefas de hogar desocupados con hijos menores a cargo y el programa consiste en el pago de una ayuda económica con el fin de “garantizar el derecho familiar de inclusión social”, a partir de asegurar la concurrencia escolar de los hijos y el control de la salud; la incorporación de los beneficiarios a la educación formal o su participación en cursos de capacitación laboral y su inclusión en proyectos productivos o en servicios comunitarios (contraprestación). El monto del beneficio es de 150 pesos equivalentes actualmente a US\$ 40 aproximadamente por cada titular independientemente del tamaño de la familia. (Pautasi 2004)

El programa fue utilizado principalmente como un *instrumento para atender una emergencia de características inéditas*, que puso en juego la continuidad del sistema político institucional a comienzos de 2002. De esta manera, se transformó en un aspecto central de la política del Gobierno de transición y posteriormente del nuevo Gobierno electo.

La primera diferencia del JJHH con los programas de empleo aplicados en Argentina en la década del noventa fue su masiva cobertura, debido a la dramática situación que se vivía al momento de declarada la emergencia. Con el 53% de la población situada por debajo de la línea de la pobreza y el 25% en la indigencia, el criterio fue extender la cobertura en muy breve período.

Entre los requisitos para la obtención del Plan, los postulantes deben acreditar: a) la condición de jefe(a) de hogar en situación de desocupado, mediante simple declaración jurada; b) la partida de nacimiento de los hijos a cargo o un certificado del estado de gravidez; c) un certificado del establecimiento educativo al que asisten los hijos menores de 18 años, acreditando su condición de alumnos regulares; d) la libreta sanitaria o un certificado en el que conste el cumplimiento de los planes nacionales de vacunación del o de los hijos menores a cargo; e) en el caso de hijos discapacitados, el certificado único de discapacidad.

Según datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en abril del 2003 el programa abarcaba 1.987.875 personas, siendo mujeres la mayor parte de los titulares.

La súbita masividad del programa, producto de la crisis social, económica y política que experimentó el país en aquel momento, introdujo serios problemas de gestión tanto en la identificación de los beneficiarios como en la posibilidad de organizar tareas de contraprestación. A la pregunta ¿quién es desocupado? La respuesta debía ser: aquellos que están dispuestos a realizar una actividad a cambio de un ingreso. Pero entonces la única forma de determinar esta voluntad era organizando

actividades productivas o socialmente relevantes en las que puedan insertarse los interesados. La ausencia de implementación de estas actividades para la mayoría de los beneficiarios, fue una importante debilidad de dicho programa ya que cualquiera persona perteneciente al inmenso número de trabajadores informales (y sus cónyuges) pudieron solicitar y obtener, junto a los desocupados, el beneficio.

5. El gasto social y la viabilidad económica de políticas de ingreso social

Una característica que poseen los programas descriptos en el apartado anterior es su pequeña relevancia desde el punto de vista del aporte al ingreso de los hogares. Se trata en general de aportes monetarios muy modestos que no modifican sensiblemente la situación de los hogares vulnerables. Preocupaciones sobre no desincentivar la inclinación al trabajo y un costo fiscal significativo de programas mas “relevantes” actúan como valla para una mayor generosidad en las transferencias monetarias.

En segundo lugar, las que denominamos condicionalidades “livianas” son muy difíciles de controlar en programas de gran envergadura con lo que suelen derivar en incondicionales “de facto”. Por otra parte, aun identificando el incumplimiento no es fácil proceder a la suspensión del beneficio.

Por último, la insistencia que los PTC realizan en llegar a los sectores pobres, y teniendo en vista las enormes dificultades para determinar ingresos y consumos de individuos y familias es generalmente la puerta de entrada para la discrecionalidad en la selección de beneficiarios; esto es básicamente, clientelismo político que nutre los tejidos políticos de varias de nuestras sociedades.

En cuanto a la posibilidad de llevar a cabo una PTC de condicionalidad “dura” sin quedar preso de la tentación clientelar, mostraremos mas adelante las líneas centrales de un programa llevado a cabo en Argentina en el periodo 2000-2001. Pero previamente y en relación al tema de la viabilidad económica de una estrategia de ingresos mas significativa del punto vista del valor de los beneficios, presentamos un ejercicio realizado para el caso argentino que podría darnos algunas pistas sobre ello. Aquí se escogen los siguientes grupos poblacionales a ser objetos de política de ingresos incondicionales y condicionados.

a. Asignaciones familiares universales

Las asignaciones familiares son un componente de transferencia monetaria incondicional y solo cubren en Argentina a cerca de la mitad de los hogares con menores, y corresponden a trabajadores del sector formal. Son 5.400.000 los niños menores de 15 años cuyos padres no reciben asignaciones familiares. Un proceso de expansión de la cobertura que concluya en universalización, generará un in-

greso en todos los hogares donde existan niños. El costo es de US\$2.140 millones anuales con un beneficio promedio de US\$33 mensuales por hijo (cuadro 11).

b. Ancianos sin cobertura previsional

En relación a este otro componente incondicional, el número de personas mayores de 70 años sin cobertura previsional en este ejercicio es de 300.000. El costo asciende a US\$ 560 millones anuales con un beneficio de US\$150 mensuales (ver cuadro 12).

CUADRO Nº 11

<h2 style="text-align: center;">Niños</h2> <p style="text-align: center;">Cobertura individual directa Costos/ valores corriente año 2000</p>						
Concepto		Escenario A Cobertura Universal	Escenario B Menores 18	Escenario C Menores 15	Escenario D Menores 10	Escenario E Menores 5
Población menor de 18 años (miles)		12.232	12.232	10.265	6.921	3.499
Proporción a cubrir		100%	53%	53%	53%	53%
Población a cubrir (miles)		12.232	6.483	5.440	3.668	1.854
Proporción menor de 18 años que queda sin cobertura		0%	0%	16%	43%	71%
Suma Fija	Costos (millones \$)	5.871	3.112	2.611	1.761	890
	% del PBI	2,06%	1,09%	0,92%	0,62%	0,31%
Suma decreciente	Costos (millones \$)	4.827	2.516	2.151	1.504	820
	% del PBI	1,69%	0,88%	0,75%	0,53%	0,29%

CUADRO Nº12

Mayores de 70 años			
Cobertura/ Costos			
		Escenario A	Escenario B
		Personas sin ingresos previsionales propios	Personas sin ingresos previsionales propios o del cónyuge
2000	Población mayor de 70 años = 2,4 millones		
	% a cubrir 70 +	21%	13%
	% de la Población 65+ que queda sin cobertura	15%	10%
	Población a cubrir miles	504	312
	Costo millones de \$ 2000	907	562
	% del PBI	0,30%	0,19%
2025	Población mayor de 70 años = 4,0 millones		
	% a cubrir 70 +	21%	13%
	% de la Población 65+ que queda sin cobertura	15%	10%
	Población a cubrir miles	804	520
	Costo millones de \$ 2000	1187	735
	% del PBI	0,40%	0,24%

C. Jefes de Hogar desocupados:

En relación a los programas de ingreso social de carácter condicional, este grupo de personas deben constituir el objetivo primero. Puede decirse que es el grupo de desempleados en peor situación. En sus hogares no solo se reduce o desaparece el ingreso sino que se afecta la salud psíquica y la integración del grupo familiar. Esto es especialmente grave en los hogares donde el jefe es una mujer desempleada. Aquellos jefes de hogar desocupados con hijos menores de 14 años rondan los 260.000 de los cuales 60.000 son mujeres. Se les debe brindar oportunidades de educación y trabajo, ya sea facilitando que los mismos completen el nivel primario y secundario (la mayoría no accedió a estos niveles de escolaridad) o generando proyectos que enriquezcan el capital social del país. El costo del programa alcanza a US\$ 470 millones anuales sobre la base de un ingreso mensual de US\$ 150 (cuadro 13).

CUADRO Nº 13

Cobertura y Costos						
Jefes de Hogar						
	Sexo		Total	Presupuesto anualizado		Total en \$
	Varón	Mujer		Varón	Mujer	
Total de aglomerados urbanos	201,279	63,838	265,117	362.302.200	114.908.400	477.210.600

d. Jóvenes desempleados en Riesgo Educativo:

Los jóvenes son el grupo social de mayor desempleo y falta de perspectivas y la situación es mas grave entre quienes poseen bajos niveles educativos. Existen unos 400.000 jóvenes de 19 a 25 años desempleados que no han concluido sus estudios secundarios. Se propone instrumentar un sistema de becas para todo joven en esta faja etaria que no haya finalizado la educación media. Esto implica retirar esta población de aquella económicamente activa y otorgarle mayor nivel de calificación para que enfrente con mayor probabilidad de éxito un mercado de trabajo cada día más exigente. El costo de un programa de becas de US\$ 100 mensuales para todos ellos alcanza a US\$ 480 millones anuales (cuadro 14).

CUADRO Nº 14

Cobertura y Costos		
Jóvenes de 19 a 24 años		
	Excluidos del Sistema Educativo	Total en \$ Anualizados
Total de aglomerados urbanos	408.215	498.858.000

La suma total de recursos necesarios para implementar la estrategia mixta de ingresos incondicionales y condicionales para los cuatro grupos poblacionales indicados, asciende a alrededor de \$3.600 millones; esto es 6% del gasto social argentino o poco mas del 1% del PBI.

La convergencia de estos ingresos en un mismo hogar sería suficiente para virtualmente erradicar la indigencia en el país y reducir fuertemente la pobreza. En un país como la Argentina que gasta un 20% del PBI en política social cada año, no parece inviable asignar 1% del mismo para una estrategia como la señalada.

Por otra parte la combinación de ingresos condicionados e incondicionales que confluyen en el hogar permitiría que el ingreso recibido tenga una mayor relevancia que en los programas que describimos anteriormente.

E. Argentina: “Jefas de Hogar” o condicionalidad “dura”

Un programa de transferencia de ingreso con condicionalidad “dura” fue el programa Jefas de Hogar, implementado en Argentina en los años 2000 y 2001. Este tipo de programa presenta una mayor complejidad ya que es necesaria la organización de actividades productivas o socialmente relevantes que implican liderazgos, infraestructura, insumos, etc. Por lo tanto son programas que deben estar sujetos a un despliegue gradual en consonancia con la capacidad de gestión que exista en el territorio.

Con apoyo del BID tuve la oportunidad de conducir un equipo que llevó a la práctica una experiencia de ingreso condicionado² de este tipo. A raíz de este ejemplo presentaré a continuación algunos comentarios sobre las implicancias para la gestión de este tipo de programas³.

El punto de partida del programa era la afirmación de que los jefes de hogar desocupados con niños a cargo expresaban a los sectores sociales más vulnerables, especialmente si eran mujeres porque en general se trataba de hogares monoparentales. Se decidió entonces implementar un programa de ingreso condicional para jefas de hogar desocupadas que incluía como principal actividad la realización de estudios primarios y secundarios en el sistema educativo formal de adultos. El programa fue estructurado a partir de tres principios fundamentales: articulación entre niveles de gobierno, transparencia en la elegibilidad y ampliación del concepto de trabajo.

Articulación entre niveles de gobierno: Frente a una historia de competencia entre los diversos niveles de gobierno donde tanto el gobierno nacional como los provinciales y municipales están acostumbrados a seguir su propia lógica con una no insignificante superposición de esfuerzos, nos preguntamos: ¿Por qué no desarrollar una experiencia donde los tres niveles de gobierno existentes en el país y si es posible organizaciones de la sociedad civil estén involucrados, con responsabilidades específicas, en un mismo proceso?

En todas las provincias mencionadas se realizó una división de trabajo donde la responsabilidad del gobierno federal era proveer el ingreso monetario a las

2 Se trata del programa Jefas de Hogar implementado por la Secretaría de Tercera Edad y Acción Social del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación en los años 2000 y 2001 en las provincias de Mendoza, Chaco, Río Negro, Tierra del Fuego y Corrientes.

3 Un análisis detallado de este programa y un estudio evaluativo pueden encontrarse en MDSy-MA (2000), Gobierno de Mendoza (2004) y en Serrano (2003).

beneficiarias y realizar el seguimiento y evaluación del programa; las provincias (que administran en Argentina los servicios públicos de educación básica) pusieron a disposición del programa, el sistema de educación de adultos y el apoyo técnico a los municipios. Estos por su parte, y entre otras actividades, debían suministrar el cuidado infantil a los niños en edad no escolar para que sus madres pudieran asistir a las clases en horario diurno.

Registro público y elegibilidad transparente: La elección de los beneficiarios plantea siempre la posibilidad de discrecionalidad y por ende de uso clientelar de los recursos. Esto es especialmente cierto cuando el foco es la pobreza. Como no es posible distinguir al pobre del indigente o del casi pobre porque implicaría entrometerse con la privacidad de las personas para constatar sus consumos e ingresos, los programas que tiende a erradicar la pobreza terminan inevitablemente seleccionando discrecionalmente algunos pobres (y a veces no tan pobres) entre los pobres.

La pregunta fue entonces ¿Por qué no hacer una convocatoria y registro públicos? De esta manera en las 5 provincias involucradas se invitó, a través de difusión pública, a la incorporación de jefas de hogar desocupadas en un registro público que establecía solo dos requisitos: documentación de la mujer y sus hijos y estar dispuesta a una actividad en horario diurno. De esta manera **todas** las personas que reunían ambos requisitos eran elegibles para el programa.

De esta manera, se lograba que nadie quedara excluido salvo por propia voluntad y se instauraba así un “universalismo selectivo”. Selectivo porque se limitaba a las mujeres desocupadas con niños a cargo, pero universal porque todas ellas podían, si lo deseaban, acceder al programa. De esta manera, se evitaba el manejo clientelar y discrecional en el tema elegibilidad.

Obviamente, la opción elegida implicaba riesgos ya que existía el peligro de que la demanda por inscripción excediera los recursos disponibles. El programa de esta forma enfrentó un gran desafío. Pero en las 5 provincias donde se implementó, se registró un número de personas que guardaba proporción con los recursos disponibles. Pero aun cuando ello no hubiera sido así, el registro hubiese permitido establecer niveles de vulnerabilidad en base a criterios razonables. Ello significa que siempre es posible determinar grupos de personas a los que debe atenderse en primer lugar si los recursos no alcanzan para todos. Por ejemplo, en primer lugar a las mujeres con mayor número de hijos o con menores niveles de educación, o ambos criterios simultáneamente.

Es justificable una estrategia de implementación gradual en función de los recursos existentes de la sociedad y por ende definir grados de vulnerabilidad de grupos sociales sujetos a ser incluidos en la estrategia de consumo básico, siempre y cuando ello implique la definición de un orden de incorporación y no la justificación para la marginación “sine die” de sectores de la población.

Educación y trabajo socialmente relevante: El tercer componente central del programa se relacionaba con la actividad que debían desempeñar las beneficiarias para poder acceder al ingreso monetario. El registro permitió establecer algunas regularidades. Por ejemplo, un tercio de las jefas de hogar inscriptas no había terminado los estudios primarios; alrededor del 60% poseía la primaria completa pero no había terminado la educación media y cerca del 10% habían concluido este nivel. Entonces dijimos ¿Pero por qué no considerar el estudio como un trabajo? ¿Por qué no remunerar el esfuerzo de un adulto para adquirir las competencias básicas que da la educación formal?

Efectivamente, se invitó a quienes no habían finalizado sus estudios primarios y secundarios a realizarlos. Su trabajo consistiría en asistir al sistema de educación de adultos en horarios diurnos. Para quienes finalizaron la educación media, ese 10% de las inscriptas, se realizó un proceso de capacitación en actividades socialmente relevantes como cuidado infantil, atención domiciliaria de ancianos, promotoras culturales o asistentes sanitarios.

Un resultado muy interesante de la experiencia educativa no había sido previsto. Si bien la idea original era la generación de un ingreso para alguien desocupado, el programa demostró el enorme poder integrador de la experiencia de escolarización en sectores adultos, ya que estas mujeres que estaban generalmente solas, desocupadas y con niños a cargo, comenzaban a encontrarse con otras en su misma situación, a compartir sus problemas y a estudiar juntas, desatando el crecimiento de la autoestima y despertando capacidades⁴.

De esta manera, la organización de actividades de contraprestación y el desarrollo de capacidades para ello, es esencial para los programas de ingresos condicionales. Este programa alcanzó a 10.000 jefas de hogar en las 5 provincias mencionadas.

6. Conclusiones y Recomendaciones

Sin dudas no es novedoso afirmar que la región exhibe un cuadro social complicado. Distintos problemas en el mercado de trabajo (altos desempleo, subempleo y precarización) coexisten con niveles de pobreza y desigualdad muy resistentes a la baja. En este contexto, una primera conclusión del presente trabajo es que las transformaciones socioeconómicas operadas al final del siglo pasado no parecen haber afectado los niveles de recursos que los gobiernos de la región han destinado a las políticas sociales. De esta manera, lo sucedido expresa la

4 El cambio de gobierno a finales del 2001 imposibilitó llevar a cabo la evaluación ya encomendada del programa, pero este resultado surge con claridad de entrevistas a las beneficiarias y docentes realizadas en Mendoza con la técnica de “focus group” y de una centena de notas gráficas en los principales periódicos nacionales y provinciales en el periodo 2000-2001 que rescatan las opiniones de las beneficiarias sobre los impactos de su participación en el programa.

extraordinaria resistencia de la política social a ceder recursos y plantea que más allá de la intención de los impulsores de procesos significativos de privatización, la fortaleza de los sectores beneficiarios para evitar transformaciones, junto a los riesgos de pérdida de legitimidad y apoyo político para quienes osaren intentar una transformación reductora, son factores claves para explicar el mantenimiento o aún crecimiento del gasto social latinoamericano.

Es decir, los intentos de transformar la política social chocaron con la resistencia que imponen los procesos de democratización y obtención de legitimidad política. En este respecto, el caso argentino ilustra que la privatización de empresas públicas y la reducción drástica del gasto en finalidades económicas, que puede apreciarse en el cuadro 8, fueron realizadas en períodos extremadamente cortos, sin mayores costos políticos. Muy diferente fue el intento de avanzar sobre el gasto social, como muestra dicho cuadro. Las presiones políticas de sindicatos, partidos de oposición y organizaciones de jubilados previnieron transformaciones privatizadoras de la profundidad operada en el terreno de las empresas públicas de producción de bienes o servicios. También, una cierta cultura que asigna a las políticas sociales los atributos de un derecho que el Estado debe garantizar limitó la reducción de las mismas.

En síntesis, el funcionamiento de la democracia, que no impidió la reducción del Estado empresario y regulador, probó ser un antídoto fenomenal para los intentos de avanzar en cambios muy significativos en la dimensión de la política social.

La segunda conclusión es que esta fortaleza del sistema de políticas sociales camina en paralelo con su rigidez. Es decir, e ilustrando también con el caso de la sociedad argentina, esta experimentó transformaciones profundas en su estructura: la retracción de la capacidad productiva y regulatoria del estado, la apertura y competencia internacional, la flexibilidad laboral que transformó el mercado de trabajo con aumentos en la desocupación, subempleo y precarización, el incremento significativo de la pobreza y la desigualdad de ingresos. No obstante, los cambios experimentados por la política social no modificaron lo que denominamos la "naturaleza profunda" que poseía antes de dichas transformaciones de la sociedad. Es decir, continuó siendo un sistema que privilegia las políticas sociales ligadas al mercado formal de trabajo, esto es a una seguridad social de tinte bismarckiano. Los intentos de modificar el perfil a través de la proliferación de programas focalizados no consiguió alterar la estructura del gasto ya que estos no dejaron de ser sino una pequeña fracción del gasto social global.

De esta manera, tenemos en buena medida la misma política social que en el pasado, lo que significa políticas sociales para el pasado; que no han tomado en cuenta las transformaciones sociales actuales. De hecho, el sistema de protección social sigue estructurado para proveer principalmente ingresos

previsionales a quienes dejan el mercado laboral por vejez o invalidez, cosa absolutamente adecuada a tiempos de menores problemas en el mercado de trabajo, pero no en la actual donde, por ejemplo, el número de jóvenes desempleados ha llegado a niveles alarmantes, sin que esto se refleje en las prioridades del gasto público.

Al igual que en los países europeos identificados con el modelo corporativo-conservador (Esping-Andersen 1990), en los países de la región predomina aun un modelo de prestaciones sociales basado en la noción del varón como “proveedor” (breadwinner), mientras la mujer ejerce la reproducción del hogar. Esta noción no ha contemplado los grandes cambios en la composición familiar, con una elevación sustantiva de la tasa de actividad de la mujer y un gran número de hogares monoparentales que, cuando son liderados por mujeres, se exponen a una gran vulnerabilidad económica por tener generalmente una sola fuente de ingreso. La ausencia de un desarrollo significativo de servicios personales (cuidados infantiles, por ejemplo) complica enormemente la creciente incorporación de la mujer en el mercado de trabajo; este es otro de los “nuevos riesgos” que no contempla la actual política social (Esping Andersen y otros 2002).

Una tercera conclusión es que los programas de transferencias de ingresos condicionadas se han ido expandiendo significativamente en la región a partir del presente siglo y representa sin duda un intento de respuesta a una situación social delicada. Dos son sin embargo las limitaciones que estos programas exhiben. Por un lado los volúmenes de ingresos que transfieren al hogar son extremadamente limitados y constituyen un débil paliativo para combatir la situación de pobreza y exclusión. Por otra parte, el diseño de los mismos permite una muy fuerte discrecionalidad a quien administra el programa, posibilitando en consecuencia la presencia del clientelismo político y la manipulación electoral de los pobres.

La cuarta conclusión y basado en el ejercicio realizado sobre el caso argentino, una estrategia de avanzar en una combinación de programas de transferencias de ingresos incondicionales para personas mayores y niños y condicionales “duros” es decir con contrapartida laboral para personas en edad de trabajar no demandan un monto de recursos que no esté al alcance de al menos algunos países de la región, pero exigen una reestructuración importante del gasto social para adecuarlo a las necesidades actuales de nuestra sociedad.

Por lo tanto y en base a estas conclusiones me inclino por la conveniencia de generar un programa de ingreso estructurado sobre una combinación de elementos condicionales e incondicionales. Específicamente, sostengo que debe existir un ingreso incondicional para aquellos que no pueden ni deben insertarse en el mercado de trabajo: los ancianos, por haber ya participado en él y los niños, por estar preparándose para ello.

Para la población adulta desocupada, debe existir un ingreso condicional a desarrollar actividades que promuevan sus capacidades (adquirir mayores cono-

cimientos), signifiquen un aporte productivo o sean actividades útiles y relevantes para el individuo que la realiza y la comunidad donde se realiza. El ingreso en este caso debe ser el piso de la remuneración que reciben los que se encuentran en el mercado de trabajo. Por ello el ingreso que propongo deberá funcionar en la práctica como una suerte de salario mínimo que desalentará una explotación extrema de la fuerza de trabajo.

La manera más simple de operacionalizar este derecho es el otorgamiento de un ingreso a cambio de una labor por parte del beneficiario del ingreso. Quien esté dispuesto a realizar esta labor durante una jornada de trabajo recibirá sin más trámite el ingreso. El solo hecho de estar dispuesto a trabajar o capacitarse es un indicador automático de elegibilidad y evita las ya conocidas desventajas de aplicación del “means-tested” y el uso clientelar.

La combinación de ingresos condicionales e incondicionales deberá permitir un aumento sustantivo del monto a entregar a los hogares pobres y una reducción de la tentación clientelista en el uso de aquellas políticas. Pero una estrategia de este tipo plantea indudablemente una revisión de nuestros sistemas de seguridad social ligados exclusivamente al mercado formal de trabajo para comenzar a abarcar también a todos aquellos que no tienen acceso a él.

Avanzar en este camino no es precisamente sencillo y trae aparejado enormes dificultades para quienes deseen adaptar la política social latinoamericana a la situación social contemporánea. La madeja de intereses generados son muy fuertes y los actores que se benefician de la actual estructura del gasto social suelen tener más poder de organización y presión que aquellos que abogan por adecuarlo a los tiempos modernos. Por supuesto, el conflicto es político y cultural respecto a un sistema de políticas sociales tan duradero como rígido.

Por ello, la tarea de dotar de mayor potencia a los programas sociales de transferencias de ingresos demanda la presencia de actores políticos y sociales con energía para plasmarlos desde el Estado. En otros términos, la ausencia o debilidad de estos actores en el escenario político es la razón para la ausencia de una política social estructurada sobre el concepto de ciudadanía.

La importancia que asigno a la existencia de fuerzas sociales y políticas con propuestas del tipo enunciadas y con capacidad de plasmarlas en la realidad, tiene que ver con una forma particular de concebir el Estado; éste no es un actor más dentro de la sociedad como el sentido común lo hace pensar. El Estado no es otra cosa que un espacio institucional, una arena de lucha y negociación donde las fuerzas sociales y políticas de la sociedad civil luchan y negocian para llevar adelante sus intereses. En esta lucha y negociación cada uno aporta la fuerza que tiene. Por ello la debilidad del Estado para producir políticas centradas en nociones de ciudadanía no tiene otra explicación que la debilidad de las fuerzas políticas que apuntan a ese norte.

Es necesario en consecuencia mostrar que es deseable y posible una sociedad que provea los recursos para garantizar un consumo básico de sus habitan-

tes. La acción de difusión de las estrategias que pueden conseguir este objetivo debe desplegarse sobre las fuerzas sociales importantes de nuestros países: partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales, medios de comunicación, sistema universitario y organizaciones de la sociedad civil relevantes.

Bibliografía

- BID (1998) "América Latina frente a la Desigualdad" Informe 1998-99. Washington DC.
- Borraz, Fernando y González, Nicolás (2009) "PANES: focalización e impacto" Universidad de Montevideo (mimeo).
- Castles Francis G. "The Future of the Welfare State" Oxford University Press, Nueva York.
- CEPAL (1997) "Panorama Social de América Latina 1997", Santiago de Chile.
- CEPAL (2004) "Panorama Social de América Latina 2004", Santiago de Chile.
- Draibe Sonia y Otros (1995) "Políticas Sociales y Programas de Combate a la Pobreza en Brasil" en Raczynski Dagmar "Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos" CIEPLAN-BID, Santiago de Chile.
- Esping-Andersen, Gosta, Gallie, D., Hemerijck, A. y Myles, J. (2002): "Why we need a New Welfare State", Oxford University Press, New York.
- Esping-Andersen, Gosta (1990): "*The Three Worlds of Welfare Capitalism*", Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Flora, Peter y Heidenheimer, Arnold. (1982): "*The Development of Welfare States in Europe and America*", Transaction Books, New York.
- Gobierno de Mendoza (2004) "Plan Jefas de Hogar", Ministerio de Desarrollo Social y Salud, Mendoza.
- Gorz André. (1998): "Miserias del Presente, Riqueza de lo Posible" *Paidós, Buenos Aires*.
- Isuani Ernesto Aldo (2009) "The Argentine Welfare State: enduring and resisting change" *International Journal of Social Welfare*, Vol 18.
- OIT (2004) "Panorama Laboral 2004: América Latina y el Caribe", Lima.
- Orozco Mónica y Hubert Cecilia (2005) "La Focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México" Banco Mundial, Serie documentos de discusión sobre la Protección social.
- MDS y MA (2000) "Aportes para una Estrategia de Política Social del Gobierno Nacional", Buenos Aires.
- Medeiros, Peliano Ana María y Otros 1995 "O Comunidade Solidaria: Uma estrategia de combate á fome e á pobreza" en IPEA "Planejamento e Políticas Públicas" No 12, junio. Brasilia.

- Pautassi, Laura. (2004) "Beneficios y Beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Argentina" en Valenzuela, María Elena (ed) "Políticas de Empleo para superar la pobreza: Argentina" OIT, Santiago de Chile.
- Piven F. y Cloward R. (1971): "*Regulating the Poor: the functions of public welfare*", Random House, New York.
- Polanyi, Karl. (1957): "*The Great Transformation*", Beacon Press, Boston.
- Raczynski, Dagmar, (2008) "Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social en Chile" CIEPLAN, Santiago de Chile.
- Rivera Berta y Otros (2009) "Impacto de los programas de transferencia de rentas condicionadas sobre el estado de la Salud: el Programa Bolsa-Familia de Brasil" Revista Española de Salud Pública vol 83 No 1.
- Rosanvallon, Pierre. (1995): "*La Nueva Cuestión Social*", Manantial, Buenos Aires.
- Secretaría de Desarrollo Social (1995): "Plan Social 1995. Políticas de promoción y solidaridad con los más necesitados", Buenos Aires.
- Serrano, Rodrigo. (2003) "What makes inter-agency coordination works?" Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.